Deutscher Bundestag **Drucksache 16/373**

16. Wahlperiode 17. 01. 2006

Antrag

der Abgeordneten Dr. Thea Dückert, Margareta Wolf (Frankfurt), Matthias Berninger, Grietje Bettin, Katrin Göring-Eckardt, Britta Haßelmann, Priska Hinz (Herborn), Ulrike Höfken, Fritz Kuhn, Brigitte Pothmer, Krista Sager, Elisabeth Scharfenberg, Dr. Gerhard Schick, Rainder Steenblock, Jürgen Trittin und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Die Dienstleistungsrichtlinie verbessern – Das europäische Sozialmodell bewahren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag fordert die Europäische Kommission auf,

einen neuen Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie im Lichte der Beschlüsse des Europäischen Parlaments wie des Gemeinsamen Standpunktes des Rates vorzulegen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

bei den anstehenden Beratungen und bei der Beschlussfassung des Rates der Europäischen Union sich für folgende Änderungen einzusetzen:

1. Die Beschäftigungschancen eines einheitlichen EU-Binnenmarktes für Dienstleistungen sollen genutzt werden, ohne nationale Standards zu gefährden. Deshalb muss das Herkunftslandprinzip so gefasst werden, dass es allein bei dem Marktzugang zur Anwendung kommt. Bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen muss zwischen dem Zugang zu den Märkten der Mitgliedstaaten und der konkreten Ausübung einer Dienstleistung unterschieden werden. Als zentrales Prinzip muss gelten: Für den Zugang gelten die Regeln des Herkunftslandes, für die Ausübung diejenigen des Ziellandes.
2. Die Dienstleistungsrichtlinie darf dem Ziel einer Angleichung von Sozial-, Umwelt- und Verbraucherschutzstandards auf hohem Niveau nicht zuwiderlaufen. Die Regelungen müssen derart ausgestaltet werden, dass ein „Race to the bottom“ zwischen den Mitgliedstaaten vermieden wird.
3. Die berechtigten Schutzbelange, die durch den Richtlinienentwurf u. a. bei Ökologie und Verbraucherschutz in Frage gestellt werden, müssen gewahrt bleiben. Die in einem Mitgliedstaat erbrachten Dienstleistungen müssen die dortigen gesetzlichen Verbraucher- und Umweltschutzvorschriften erfüllen und den Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Transparenz, Information und Vergleichbarkeit der Dienstleistungsmärkte gerecht werden. Einer aktiven Verbraucherpolitik und dem Verbrauchervertrauen muss bei der Herstellung eines gemeinsamen Binnenmarktes für Dienstleistungen eine besondere Bedeutung zukommen.

4. Der Anwendungsbereich der Richtlinie muss strikt auf kommerzielle Dienstleistungen begrenzt werden. Die Mitgliedstaaten müssen für sich die Möglichkeit behalten, Leistungen der Daseinsvorsorge in eigener Verantwortung zu regeln und Ausgleichszahlungen für die Übernahme von Gemeinwohlverpflichtungen zu leisten.
5. Sensible Bereiche wie Sozial-, Pflege- und Gesundheitsdienstleistungen müssen von der Richtlinie ausgenommen werden, solange nicht klargestellt ist, dass die Mitgliedstaaten weiterhin allein verantwortlich für Organisation und Finanzierung ihrer Systeme der Gesundheitsdienst- und Pflegeleistungen sowie der sozialen Sicherungssysteme zuständig sind und die national geltenden Qualitäts- und Sicherheitsstandards durch das Herkunftslandprinzip nicht tangiert werden. Zudem muss die Kohärenz der Richtlinie zu anderen Vorhaben und Initiativen auf EU-Ebene, die sich mit den Fragen der Gesundheitsversorgung und des sozialen Schutzes befassen, sichergestellt werden.
6. Bildungsdienstleistungen in ganz oder überwiegend öffentlich finanzierten Bereichen (Schulen und Hochschulen) sind als zentrale staatliche Aufgaben aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie auszunehmen. Grenzüberschreitende kommerzielle Bildungsdienstleistungen müssen vom Herkunftslandprinzip ausgenommen werden. So wird sichergestellt, dass sowohl bei der Niederlassung von Bildungsanbietern als auch beim grenzüberschreitenden Angebot von Bildungsdienstleistungen geltende nationale Qualitätsstandards eingehalten werden und bestehende Qualitätssicherungsverfahren bindend bleiben. Dort, wo die Zulassung und Genehmigung von Bildungsanbietern in Länderkompetenz liegt, muss diese Zuständigkeit erhalten bleiben. Es muss auch sichergestellt werden, dass Dienstleistungen, die der Qualitätssicherung im Bildungsbereich dienen, nationale Qualitätsstandards nicht unterlaufen können.
7. Audiovisuelle und kulturelle Dienstleistungen einschließlich Fernseh- und Hörfunkdienstleistungen sind aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie auszunehmen. Die Kompetenz der Mitgliedstaaten für die Ausgestaltung des Rundfunks darf nicht angegriffen werden. Auch eine nationale Förderung für kulturelle Einrichtungen und Projekte muss weiterhin möglich sein, ohne dass Anbieter aus anderen Ländern nach dem Inlandsprinzip zwingend die gleiche Finanzierung einfordern können.
8. Darüber hinaus sollten vom Herkunftslandprinzip generell ausgenommen sein: die Abwasserentsorgung, die Verbringung von Abfällen und Regelungen der Einhaltung und Überwachung festgelegter Grenzwerte nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz, Verbraucherverträge und das internationale Privatrecht, das Kartellrecht und Regelungen gegen unlauteren Wettbewerb und Verbrauchertäuschung (Lauterkeitsrecht) sowie das Marktordnungsrecht zum Schutze des Verbrauchers. Ferner müssen ausgenommen werden: das Steuerwesen und die Besteuerung von Dienstleistungen, Tätigkeiten, die dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind, Anforderungen des Atom- und Strahlenschutzes, die unter den EURATOM-Vertrag oder in die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen, sowie bioethisch sensible Bereiche wie der Embryonenschutz, Stammzellenforschung und Gendiagnostik.
9. Zwingend geboten ist eine eindeutige Klarstellung zum Anwendungsbereich der Richtlinie dahin gehend, dass die Richtlinie sich lediglich auf Vorschriften bezieht, die spezifisch den Zugang und die Aufnahme der Dienstleistung betreffen, nicht aber für allgemein geltende Vorschriften, insbesondere in den sensiblen Bereichen des Bau-, Umwelt- und Pflanzenschutzrechts, des Tierschutzrechts bei Tierversuchen, der Tierarzneimittel, der Tierhaltung, -schlachtung und -pflege, der Kontrolle und Überwachung von Ökolandbaubetrieben.

10. Die Dienstleistungsrichtlinie sollte die bestehende und künftige sektorale EU-Gesetzgebung im Dienstleistungsbereich wie auch das Übereinkommen von Rom über vertragliche Schuldverhältnisse sowie den Rom-II-Vorentwurf über außervertragliche Schuldverhältnisse lediglich ergänzen. Es muss klargestellt werden, dass die genannten Regelungen rechtlichen Vorrang gegenüber der Dienstleistungsrichtlinie haben.
11. Es muss sichergestellt sein, dass die Kohärenz der Richtlinie mit dem Acquis Communautaire auf dem Gebiet der Geschlechtergleichstellung gewährleistet ist.
12. Für fehlerhafte und gefährliche Dienstleistungen sollen in Anlehnung an die Produktionssicherheitsregelungen im freien Warenverkehr Haftungs- und Entschädigungsregeln entwickelt werden.
13. Durch eine entsprechende Definition von Niederlassung muss in der Richtlinie klargestellt werden, dass der bloße Sitz einer Firma an einem Ort noch keine Niederlassung ist, sondern am Ort auch tatsächlich wirtschaftliche Dienstleistungstätigkeiten ausgeübt werden müssen. Dies ist nötig, um die Gefahr von Briefkastenfirmen und der Entstehung von „Niederlassungsoasen“ weiter zu entschärfen.
14. Die Dienstleistungsrichtlinie sollte weder Entgelte, Arbeitsrecht und Arbeitsschutz des Ziellandes, einschließlich der nationalen Tarifvereinbarungen, noch die Anwendung der Entsenderichtlinie beeinträchtigen. Solange das deutsche Arbeitnehmer-Entsendegesetz nicht für alle Branchen gilt, muss sichergestellt sein, dass bei grenzüberschreitender Leiharbeit diejenigen Bestimmungen Anwendung finden, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Ziellandes gelten. Die Bundesregierung wird aufgefordert, im Rat sich dafür einzusetzen, dass die Richtlinie „Arbeitsrechte für Leiharbeiter“ in dem von der Kommission veränderten Vorschlag zügig verabschiedet wird und der Geltungsbereich dieser Richtlinie von der Dienstleistungsrichtlinie nicht berührt wird.
15. Um die Einhaltung von arbeitsrechtlichen Bestimmungen und die Bekämpfung von Schwarzarbeit in der Praxis gewährleisten zu können muss ein Mindestmaß nationaler Überwachungs- und Kontrollmöglichkeiten in den Staaten der Erbringung einer Dienstleistung gewährleistet sein. Deshalb sollte klargestellt werden, dass bei den behördlichen Kontrollmöglichkeiten insbesondere im Baubereich im Zuge der Arbeitnehmerentsendung das Herkunftslandprinzip nicht gilt und die Einschränkungen in Artikel 24 entfallen. Für entsandte Arbeitskräfte aus Drittstaaten muss zumindest die Anmeldung bei den zuständigen nationalen Stellen des Ziellandes gewährleistet sein.
16. Um das Vertrauen der Dienstleistungsempfänger in ein staatlich überprüftes Qualitätsniveau auch im erweiterten Binnenmarkt zu erhalten ist sicherzustellen, dass die öffentliche Kontrolle und Sanktionsmöglichkeiten von Umwelt- und Verbraucherrechtsverstößen bei den nationalen Behörden des Landes verbleiben, in dem die Dienstleistung erbracht wird. Die Beteiligung der Verbraucherverbände an Maßnahmen zur Qualitätssicherung und an Verhaltenskodizes ist zu stärken.
17. Den Mitgliedstaaten sollte es möglich sein, aus wichtigen Gründen des öffentlichen Interesses und des Verbraucherschutzes in Übereinstimmung mit der europäischen Rechtsprechung eigene Anforderungen an Dienstleistungsanbieterinnen und -anbieter zu erheben.
18. Es sollte ein Harmonisierungsprozess in Gang gesetzt werden hinsichtlich der Genehmigungsregeln und -verfahren, der Anforderungen an Dienstleistungsanbieterinnen und -anbieter, des Verhaltens von Dienstleisterinnen

und Dienstleistern, der Qualität oder des Inhalts der Dienstleistung, der Werbung, der Verträge und der Haftung.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

parallel zu dem Inkrafttreten einer so geänderten Dienstleistungsrichtlinie

das Entsendegesetz schnellstmöglich auf alle Branchen ausweiten, um somit alle in Deutschland beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch branchenspezifische und regionale Mindestlöhne effektiv vor Lohndumping zu schützen. Dort wo armutsfeste, allgemein verbindliche Tarifverträge nicht zustande kommen und in tariffreien Bereichen muss es unter Wahrung der Tarifautonomie eine rechtlich verbindliche Mindestlohngrenze geben.

Berlin, den 17. Januar 2006

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

Begründung

Die Europäische Kommission hat am 13. Januar 2004 einen Vorschlag für eine EU-Richtlinie über „Dienstleistungen im Binnenmarkt" vorgelegt. Das Europäische Parlament wird Anfang 2006 die erste Lesung des Richtlinienentwurfs abschließen, der dann im Rat weiter beraten werden wird.

Anders als in ihrer bisherigen Binnenmarktpolitik geht die Europäische Kommission mit ihrem Richtlinienvorschlag nicht mehr den Weg, in einzelnen Dienstleistungsbereichen eine weitgehende Harmonisierung des materiellen Rechts in den Mitgliedstaaten zu erreichen und anschließend eine branchenbezogene Richtlinie zu erlassen. Die Dienstleistungsrichtlinie soll stattdessen einen Rechtsrahmen für eine große Bandbreite sehr unterschiedlicher Dienstleistungen bilden, unabhängig vom jeweiligen Stand der Rechtsharmonisierung in diesem Bereich. Betroffen wären grundsätzlich alle gegen Entgelt erbrachten Dienstleistungen.

Zentraler Punkt des Richtlinienentwurfs ist die Einführung des Herkunftslandprinzips für grenzüberschreitend erbrachte Dienstleistungen. Das bedeutet: Der Anbieter unterliegt lediglich den Bestimmungen seines Herkunftslandes, nimmt also quasi für seine grenzüberschreitenden Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat der EU sein Heimatrecht mit. Zugleich sind einheitliche Standards auf europäischer Ebene noch nicht definiert.

Im Geltungsbereich der Dienstleistungsrichtlinie sollen die Mitgliedstaaten weitgehend auf Genehmigungsanforderungen verzichten, wenn Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten sich niederlassen oder grenzüberschreitend Dienstleistungen erbringen wollen. Die Mitgliedstaaten sollen ihre Verwaltungsverfahren vereinfachen und die nationalen Behörden grenzüberschreitend stärker zusammenarbeiten.

Der zuständige Binnenmarktausschuss des Europäischen Parlaments hat auf seiner Sitzung am 22. November 2005 eine Reihe von Änderungsvorschlägen gemacht und zentrale Bereiche benannt, für die das Herkunftslandprinzip nicht gelten soll. Der Deutsche Bundestag unterstützt diese Ausnahmen und setzt darauf, dass sie in der ersten Lesung des Europäischen Parlaments bestätigt werden. Zu den ausgenommen Feldern zählen auch die besonders sensiblen Gesund-

heitsdienstleistungen wie Krankenhaus-, Arzt- und Zahnarztversorgung. Pflegedienstleistungen sind aber nach wie vor nicht ausgenommen.

Der Deutsche Bundestag bedauert, dass der tragfähige Kompromissvorschlag zum Herkunftslandprinzip der Berichterstatterin Evelyne Gebhardt an den Widerständen der Konservativen und der Linkspartei im Binnenmarktsausschuss des Europäischen Parlaments gescheitert ist. Dieser Kompromiss sah vor, dass bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen zwischen dem Zugang eines Dienstleistungserbringers zu den Märkten der Mitgliedstaaten und der Erbringung dieser Dienstleistung unterschieden wird: Für den Zugang sollen die Regeln des Herkunftslandes gelten. Der Marktzugang im jeweiligen Niederlassungsland gilt dann für die gesamte EU. Die Dienstleistung selbst aber muss nach den Gesetzen und Standards des Ziellandes erbracht werden. Dadurch wäre ein guter Ausgleich zwischen Entbürokratisierung einerseits und der Sicherung von Standards andererseits möglich.

Ein einheitlicher EU-Binnenmarkt für Dienstleistungen eröffnet neue Wachstumschancen und erschließt zusätzliche Beschäftigungspotentiale für alle Qualifikationsgruppen. Sein Ausbau ist damit ein wichtiges Instrument im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit. Die EU-Binnenmarktpolitik hat bei den Dienstleistungen im Vergleich zur weitgehenden Integration der Gütermärkte spät begonnen und bleibt deutlich hinter der Integration anderer Bereiche zurück. Der Deutsche Bundestag teilt das Ziel, einen einheitlichen EU-Binnenmarkt auch für Dienstleistungen zu schaffen.

Der Deutsche Bundestag unterstützt Bemühungen, mit denen gerade kleineren Anbietern durch Verwaltungsvereinfachungen und mehr Transparenz der Markteintritt in andere Mitgliedstaaten der EU erleichtert werden soll. Der Deutsche Bundestag tritt für das Ziel ein, dass sowohl Niederlassungen von Dienstleistungsanbietern als auch Dienstleistungen im grenzüberschreitenden Geschäftsverkehr innerhalb der EU ohne Hindernisse angeboten und geleistet werden können.

Der Deutsche Bundestag teilt das grundsätzliche Ziel, aber nicht den Weg der vorgeschlagenen Dienstleistungsrichtlinie. Er lehnt vor allem das Herkunftslandprinzip als neuen generellen Rechtsgrundsatz ab. Es besteht die praktische Gefahr eines Wettlaufs zwischen Mitgliedstaaten um die Absenkung von Sozial-, Umwelt-, Verbraucher- und Qualitätsstandards mit dem Ziel, Firmenniederlassungen anzulocken, von denen aus EU-weit Dienstleistungen zu Niedrigstandards angeboten werden könnten. Hohe nationale Standards etwa des Schutzes von Arbeitsbedingungen und der Verbraucherrechte, der Bildung, der Gesundheit, der Pflege, der Umwelt, des Tierschutzes und bioethischer Regeln drohen darüber umgangen zu werden.

Diese Standards sind keine Hindernisse, sondern positive Rahmenbedingungen für einen fairen Wettbewerb zwischen Anbietern und für Geschäfte zwischen Anbietern und Kunden. Und sie sind positive gesellschaftliche Signale und Rahmensetzungen für erfolgreiche wirtschaftliche Betätigungen im Rahmen der gemeinsamen Ziele der EU für Wachstum, nachhaltige Entwicklung und sozialen Fortschritt. Qualität ist kein Hindernis, sondern die Stärke europäischer Anbieter auf den globalen Märkten.

Der Richtlinienentwurf an sich lässt kein ausreichendes Druckmittel erkennen, das Mitgliedstaaten zu einer weiteren Rechtsharmonisierung auf hohem Niveau anhalten könnte.

Die mit der Dienstleistungsrichtlinie geplante Einführung des Herkunftslandprinzips wirft nach Ansicht des Deutschen Bundestages zudem erhebliche Probleme auf bezüglich der Rechtskohärenz des Gemeinschaftsrechts und der Rechtsklarheit für die Marktteilnehmer. In den europäischen Verträgen ist das Herkunftslandprinzip kein erklärtes Rechtsprinzip und in anderen EU-Rechts-

akten wie etwa der Entsenderichtlinie und der Richtlinie zur Anerkennung von Berufsqualifikationen gilt das Ziellandprinzip.

Schließlich bezweifelt der Deutsche Bundestag, dass jedes Herkunftsland eine ausreichende Kontrolle der grenzüberschreitenden Tätigkeiten von Anbietern aus dem jeweiligen Land europaweit gewährleisten kann oder ein eigenes Interesse daran hat. Einen Sanktionsmechanismus für unterlassene Kontrollen sieht der Richtlinienentwurf nicht vor. Den nationalen Behörden gewährt er nur sehr eingeschränkte Spielräume für eigene Kontrollen und ein Einschreiten bei Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit oder den Schutz der Umwelt.

Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass die Europäische Kommission in ihrem Richtlinienentwurf Rechte der Empfängerinnen und Empfänger von Dienstleistungen bestimmt. Allerdings hält er es für geboten, nicht nur eine konkrete Liste der Informationen über den Dienstleistungserbringer und dessen Dienstleistung aufzuführen, die ein Dienstleistungsempfänger zur Verfügung gestellt bekommen muss, sondern dass er Verbraucherinformationen auch unmittelbar und nicht erst auf weitere Nachfragen hin mitgeteilt bekommt. Schließlich sollten in den späteren Konsultationen über Erfahrungen und Verbesserungsmöglichkeiten der Europäischen Kommission neben den Interessenverbänden der Wirtschaft auch Interessenvertreterinnen und -vertreter des Verbraucherschutzes einbezogen werden und dies in der Richtlinie festgehalten sein.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333